

CONSIGLIERI COMUNALI

I consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici del comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, "tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato". Le istanze di accesso devono essere formulate in maniera specifica e dettagliata, recando l'indicazione degli estremi identificativi degli atti e dei documenti o, qualora siano ignoti tali estremi, almeno degli elementi che consentano l'individuazione degli atti medesimi nonché evidenziando la strumentalità dell'accesso allo svolgimento della funzione

E' pervenuta a questa Commissione richiesta di parere, da parte del Gruppo ..., del Municipio ... - avente ad oggetto il diritto di accesso dei Consiglieri Municipali.

In particolare i Consiglieri ... hanno presentato diverse istanze di accesso a documenti, indicati con relativo numero di protocollo, rimaste prive di riscontro.

Da una nota del Direttore del Municipio si apprende che, a seguito di una delle predette istanze di accesso, il medesimo abbia inviato una richiesta di N.O. al Presidente del Municipio, in ordine al rilascio della suddetta documentazione.

Da tale nota si evince, altresì, che gli atti oggetto di richiesta ostensiva siano atti endoprocedimentali della Giunta Municipale, atti che a parere del Direttore non dovrebbero essere liberamente accessibili, neppure ai consiglieri del municipio, trattandosi di documenti propedeutici alla formazione di atti definitivi, nonché anche in considerazione della natura riservata delle riunioni della Giunta.

E' intervenuta successivamente nota del Segretario Generale del Comune di ..., il quale, premettendo che non è dato individuare esattamente di quali atti i consiglieri abbiano chiesto l'ostensione ma che genericamente gli stessi vengono ascritti alla categoria di atti endoprocedimentali, afferma che tali atti non risultano, in generale, sottratti al diritto di accesso.

Ritiene però che debbano tenersi in debita considerazione la distinzione delle sfere di competenza e i profili di autonomia degli organi comunali, in modo da escludere ogni forma di subordinazione tra Giunta e Consiglio. Ribadisce, altresì, che le richieste di accesso non possano assumere carattere di continuità e strumentalità tali da configurarsi, di fatto, in un controllo generalizzato sull'attività degli organi o tradursi in iniziative volte a condizionarne l'attività.

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

In merito alla richiesta di parere in oggetto questa Commissione deve intanto ricordare che, ex art. 43, II comma, del d.lgs. 267/2000, i consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici del comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, *“tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato”*.

Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, gli stessi *“hanno un incondizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni, anche al fine di permettere di valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, nonché di esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nel suo ambito, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale”* (C.d.S. 5895/2011).

Ne consegue che gli atti endoprocedimentali rientrano fra quelli astrattamente ostensibili secondo il su menzionato dettato normativo.

Va tuttavia ricordato che tale diritto di accesso incontra alcuni limiti: esso infatti deve essere esercitato *“in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e che non debba sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso”* (C.d.S., IV, 12 febbraio 2013, n. 846; id. V, 29 agosto 2011, n. 4829). Tali *“limiti “ derivano dall'esigenza che il consigliere comunale non abusi del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi od aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico”* (C.d.S. Sez. V, 11.12.2013, n. 5931).

Nella specie dunque, occorrerà che le istanze siano formulate in maniera specifica e dettagliata, recando l'indicazione degli estremi identificativi degli atti e dei documenti o, qualora siano ignoti tali estremi, almeno degli elementi che consentano l'individuazione degli atti medesimi (ex multis C.d.S. sez. V, 13.11.2002, n. 6293) nonché evidenziando la strumentalità dell'accesso allo svolgimento della funzione : ciò risulta particolarmente rilevante nella vicenda in esame, atteso che gli atti oggetto di richiesta di ostensione sono atti ancora in fase istruttoria e dunque suscettibili di modifica, da parte di un organo diverso da quello al quale appartiene l'istante (il che porterebbe a presumere l'assenza di un interesse del consigliere comunale all'accesso).

Roma, 7 aprile 2016

IL PRESIDENTE

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

Accesso dei consiglieri comunali - Come non è possibile delegare l'esercizio del munus pubblico, allo stesso modo non può essere oggetto di delega l'esercizio di un diritto che è espressione di tale carica pubblica. Appare, invece, congrua una delega scritta speciale per ogni singolo ritiro con allegazione di copia del documento di identità del delegante, accompagnata dalle ordinarie accortezze a garanzia della riservatezza in generale quale la consegna in busta chiusa degli atti richiesti.

Il Segretario Generale del Comune di ... ha chiesto il parere di questa Commissione relativamente alla possibilità da parte dei consiglieri comunali di delegare un terzo al ritiro degli atti per i quali è stata presentata istanza di accesso.

Chiede in particolare se il consigliere possa delegare un terzo (che non ricopra a sua volta tale incarico) per il ritiro e quindi se il Comune possa accettare la delega presentata e consegnare la documentazione a tale delegato; se la delega debba essere in forma scritta e motivata e se la medesima delega debba essere singola e formalizzata per ogni ritiro o una tantum con riferimento ad un arco temporale ampio fino a coprire tutto il mandato (5 anni). Chiede altresì se occorra la consegna in busta chiusa con l'avvertenza che il plico dovrà essere consegnato integro così come il divieto di spedizione degli atti via mail.

Ad avviso della Commissione occorre operare una distinzione tra delega all'esercizio del diritto di accesso e delega al ritiro degli atti richiesti in ostensione dal consigliere comunale.

L'articolo 43, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recita: "I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge".

Si tratta, come noto, di un diritto che «ha in realtà una ratio diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto alla generalità dei cittadini essendo strettamente funzionale all'esercizio delle funzioni, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale (Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2006, n. 4855) ai fini della tutela degli interessi pubblici (piuttosto che di quelli privati e personali) e si configura come peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività (Cons. Stato, sez. V, 8 settembre 1994 n. 976).

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

Si tratta, dunque, di un diritto riconosciuto all'amministratore locale, strumentale all'espletamento del mandato elettivo. Pertanto così come non è possibile delegare l'esercizio del munus pubblico, allo stesso modo non può essere oggetto di delega l'esercizio di un diritto che è espressione di tale carica pubblica.

Diversa però è l'ipotesi di delega al mero ritiro del documento per il quale il consigliere comunale abbia personalmente richiesto l'accesso. Con riferimento a tale ultima ipotesi, oggetto della richiesta di parere, non si ravvisa alcun ostacolo a tale modalità di ritiro non dovendo il Comune temere di incorrere in alcuna responsabilità con riferimento alla riservatezza degli atti.

La Commissione, con riferimento alle concrete e pratiche modalità di esercizio del ritiro, osserva che apparirebbe congrua un delega scritta speciale per ogni singolo ritiro con allegazione di copia del documento di identità del delegante, accompagnata dalle ordinarie accortezze a garanzia della riservatezza in generale quale la consegna in busta chiusa degli atti richiesti.

Appare, altresì, configurabile una consegna della documentazione richiesta tramite invio della medesima all'indirizzo p.e.c. del consigliere comunale istante, modalità che risolverebbe in radice il problema delle deleghe al ritiro.

Roma, 28 luglio 2016

IL PRESIDENTE

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

Richiesta di Parere in ordine all'accessibilità al programma di gestione del protocollo informatico da parte del consigliere comunale.

Al consigliere comunale, in ragione del particolare munus dallo stesso espletato, viene pertanto riconosciuto un diritto dai confini ampi che incontra come unico limite che esso sia esercitato "in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e che non debba sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso"

Il Segretario Comunale del Comune ... ha chiesto il parere di questa Commissione relativamente alla possibilità di autorizzare l'accesso diretto dei consiglieri comunali al programma di gestione del protocollo informatico del Comune.

Il Sindaco non aveva accolto la richiesta, avanzatagli da un consigliere comunale, di rilascio delle credenziali di accesso diretto al protocollo informatico del Comune motivandolo con ragioni connesse al rispetto della privacy, contenendo i documenti acquisiti al protocollo, tra gli altri, anche dati sensibili e sanitari.

Il consigliere reiterava la richiesta sostenendo la non validità delle argomentazioni addotte dal Sindaco il quale si rivolgeva alla Commissione per il parere in oggetto.

Ebbene, questa Commissione deve intanto ricordare che, ex art. 43, II comma, del d. lgs. 267/2000, i consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici del comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, "tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato".

Il diritto di accesso loro riconosciuto ha una *ratio* diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi, ex art. 10, del d. lgs. 267/2000, ovvero ex art. 22 e ss., della l. 241/1990: "mentre in linea generale il diritto di accesso è finalizzato a permettere ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti per la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, quello riconosciuto ai consiglieri comunali è strettamente funzionale all'esercizio delle loro funzioni, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale ai fini della tutela degli interessi pubblici, piuttosto che di quelli privati e personali, e si configura come peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività" (così C.d.S., V, 5 settembre 2014, n. 4525).

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

Al consigliere comunale, in ragione del particolare munus dallo stesso espletato, viene pertanto riconosciuto un diritto dai confini più ampi che incontra come unico limite che esso sia esercitato “in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e che non debba sostanzarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso” (C.d.S., IV, 12 febbraio 2013, n. 846; id. V, 29 agosto 2011, n. 4829).

Tale diritto di accesso non può essere compreso neppure per esigenze di tutela di riservatezza dei terzi con riferimento ai dati sensibili, eventualmente contenuti nei documenti oggetto di accesso, in quanto il consigliere stesso è tenuto al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge Consiglio di Stato n. 5879/2005; Cons. Stato, Sez. V, 4.5.2004 n. 2716; Tar Sardegna, sez. II, 30.11.2004 n. 1782).

Al consigliere è fatto divieto di divulgare tali dati se non ricorrono le condizioni di cui al Dlgs 196/2003 e nella ipotesi di eventuale violazione di tale obbligo di riservatezza si configura una responsabilità personale dello stesso.

Ad avviso di questa Commissione, in linea con la giurisprudenza del Consiglio di Stato, permane, però, l'esigenza che le istanze siano comunque formulate in maniera specifica e dettagliata, recando l'esatta indicazione degli estremi identificativi degli atti e dei documenti o, qualora siano ignoti tali estremi, almeno degli elementi che consentano l'individuazione dell'oggetto dell'accesso (ex multis C.d.S. sez. V, 13.11.2002, n. 6293). Tali “cautele derivano dall'esigenza che il consigliere comunale non abusi, infatti del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi od aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico” (C.d.S. Sez. V, 11.12.2013 n. 5931).

Pertanto, la Commissione ritiene, in linea con la ricordata giurisprudenza amministrativa, che siano legittime le richieste di accesso diretto al programma di gestione del protocollo informatico riguardanti atti od informazioni individuati in maniera specifica.

Roma, 21 gennaio 2016

IL PRESIDENTE